Концепция дальнейшего развития Форума гражданского общества Восточного партнерства

Данный документ представляет собой предложения Центра европейской трансформации в отношении дальнейшего развития Форума гражданского общества. Мы рассматриваем Форум как главный катализатор и инструмент разворачивания процессов европеизации и демократизации Беларуси и развития беларусского гражданского общества. Позитивно оценивая итоги работы прошлого года, мы, тем не менее, понимаем, что без разработки концепции дальнейшего развития Форума, эффективные совместные действия не возможны.

Основания и установки развития Форума гражданского общества ВП

Развитие Форума гражданского общества Восточного партнерства задается следующими рамочными ориентирами:

- *Цели Восточного партнерства - сближение шести стран-партнеров с ЕС, их включение в общеевропейское пространство,* в пространство общих норм организации жизни, общих тенденций развития, общих ценностных ориентиров и т.д.;

- *Инструментальный подход,* заложенный в инициативе ВП: взаимодействие с Европой и новые возможности, которые предоставляет программа странам-партнерам, являются не наградой, а инструментом их демократизации. Данный подход является самостоятельной ценностью и требует развития и наполнения содержанием, так как предлагает новый взгляд и новые возможности установления отношений на европейском пространстве («интеграция нового поколения»);

- *Принцип включения национальных экспертов* в определение целей, ориентиров и индикаторов продвижения программ развития и инициатив, реализуемых ЕС. Этот принцип развивает идеи, заложенные в Парижской декларации (Paris Declaration on Aid Effectiveness[i]);

- *Принцип участия гражданского общества в качестве полноправного субъекта в двух- и многосторонних межгосударственных отношениях* и принятии политических решений, через механизмы экспертизы, мониторинга и контроля (на основе Хартии активной гражданственности[ii]).

В рамках данных ориентиров Форум гражданского общества ВП имеет собственные цели и приоритеты:

- Стать действительным и полноценным участником инициативы ВП, то есть оформить и закрепить *механизмы включения* голоса гражданского общества шести стран-партнеров и европейских стран в межгосударственное взаимодействие и процессы сближения.
- Оказывать *содержательное влияние* на направление и развитие взаимодействия между странами партнерами и ЕС, а также на будущее самой инициативы ВП.
- Использовать инициативу ВП для *развития и укрепления гражданского общества* в странах партнерах, через включение в механизмы принятия решений межгосударственного уровня, а также через создание плотной региональной сети взаимосвязей организаций ГО стран-партнеров.

Для реализации этих целей необходима работа на двух уровнях. Во-первых, *на уровне статуса и регламента* необходимо установление формата и процедур работы Форума, механизмов отбора участников и включения итогов работы на другие площадки ВП, лоббирования и т.д. Здесь стоят задачи закрепления статуса и реализационных механизмов достижения целей. Во-вторых, *на уровне содержательной работы* требуется формулирование позиции, оценки и предложений гражданского общества в отношении вопросов, вокруг которых строится ВП (тематические платформы и флагманские инициативы), а также в отношении реализации самой инициативы ВП и процессов сближения стран-партнеров с европейским пространством. Движение на этих

уровнях в направлении обозначенных целей задает пути развития Форума гражданского общества и ставит актуальные задачи.

Актуальная ситуация: достижения и проблемы

Форум гражданского общества создавался как специальный механизм включения организаций гражданского общества стран-партнеров и поддержки их диалога с органами государственной власти в рамках программы Восточного партнерства. При этом основным принципом формирования данного механизма стал принцип самоорганизации ОГО. В ходе подготовки и проведения первого Форума ГО ВП (16-17 ноября 2009 года) была продемонстрирована готовность и способность ОГО полноправно включаться в процессы Восточного партнерства. На этом пути были сделаны первые шаги:

- закреплен статус и регламент взаимодействия Форума ГО с межгосударственными (многосторонними и двусторонними) структурами Восточного партнерства – тематическими платформами и т.д.
- заложены процедурные и организационные основания для эффективной работы: сформированы постоянно действующие рабочие органы и начата их работа.
- сформулированы и продекларированы приоритетные направления по тематическим платформам, которые частично были учтены в корректировке тематических платформ ВП.

Однако эти шаги пока не обеспечили необходимого рабочего механизма регулярного и систематического влияния на ход и разворачивание программы Восточного партнерства. Это создает ряд проблем и угроз на следующем этапе работы Форума.

1. Пока нет видимых эффектов влияния решений ФГО на разворачивание программы Восточного партнерства, существует риск утраты достигнутых результатов в самоорганизации ГО, утраты осмысленности действий с позиции полноправного партнера. Форум может перейти от формата рабочего органа, который на постоянной основе взаимодействует со всеми компонентами Восточного партнерства, к формату «агоры» - публичного места для заявлений, требований, деклараций и т.д.

2. В ходе обращения к содержательной работе в рамках тематических платформ, существует риск возвращения делегатов к своим локальным проблемам, без удержания общих задач Форума. Это существенно снижает эффективность работы данной структуры в рамках всей инициативы, поскольку она концентрируется на частных проблемах и не дает оснований для диалога и взаимодействия.

Таким образом, ФГО пока не имеет иммунитета, который не позволит превратить его в декоративную структуру при ВП. По формату, заложенному в рамках программы ВП, заявления и предложения от имени Форума имеют только рекомендательный, но не обязательный характер. Ограниченность непосредственного присутствия и участия представителей гражданского общества в межгосударственных переговорах и решениях о развитии инициативы необходимо восполнить альтернативными действенными механизмами влияния, доступными и легитимными для ГО. Главным объектом внимания и развития для ФГО является **содержание и форма предъявления позиции гражданского общества**.

В самом общем виде таковым содержанием является *регулярное вынесение оценки и квалификация продвижения (успехов и неудач) как в целом программы Восточного партнерства, так и каждой страны в отдельности в отношении целей программы и тематических приоритетов.* Однако чтобы стать эффективным инструментом влияния, форма вынесения и предъявления такой оценки должна соответствовать ряду условий:

Во-первых, она должна быть оформлена в соответствии с форматом ВП, то есть встраиваться в его механизмы и регламент работы. В настоящее время определенные рекомендации, условия или требования, обращенные к «общим вопросам» - реализации прав человека, условий деятельности и т.д., - могут быть легитимно проигнорированы. С другой стороны, экспертиза и оценка конкретных проектов (в случае доступа к ним) в рамках работы платформ, пока не имеет легитимных механизмов включения в принятие решений.

Во-вторых, форма предъявления оценок должна позволять не только констатировать ситуацию и наличное состояние дел, но и ставить актуальные задачи на будущее, формировать “дорожную карту” движения стран партнеров в направлении европейской интеграции. То есть оценки должны быть даны в такой системе, которая “управляет будущим”.

В-третьих, форма оценивания должна содействовать интеграции гражданского общества шести стран, не разводить его относительно своих собственных проблем, а позволять работать над своими проблемами в общерегиональной перспективе.

Шаг ближайшего развития Форума гражданского общества

Целью ближайшего этапа развития ФГО является создание механизмов включения гражданского общества в определение «повестки дня» или «дорожной карты» разворачивания инициативы Восточного партнерства.

Прототипом такой оценки и мониторинга, которая выполняет обозначенные выше условия, может стать Метод открытой координации[iii] (МОК), практикуемый в ЕС и показавший свою эффективность как способ согласованного движения различных субъектов к общим социальным и политическим стандартам и ориентирам без унификации.

Суть метода состоит в том, чтобы регулировать и направлять движение в решении общих социальных и политических проблем (безработица, преодоление бедности, гармонизация образовательных систем и др.) не жесткими, централизованными требованиями, а через создание общей системы мониторинга. Метод включает в себя ряд процедур.

1. Определяются общие для всех стран рамочные принципы, цели и стратегии программ по преодолению той или ной проблемы;

2. Разрабатываются и утверждаются качественные и количественные индикаторы, адаптированные к специфике государств-членов. Эти индикаторы позволяют сравнивать страны между собой и оценивать продвижение каждой из стран к общим ориентирам.

3. Проводятся исследования и экспертизы (государственные и независимые) состояния дел в обозначенной сфере по имеющимся индикаторам. Оценивается общее и индивидуальное продвижение по программе. Определяются передовые и отстающие по конкретной проблеме страны, выявляются лучшие практики.

4. На основе такого рода общих исследований и оценок выявляются «места» отставаний или проблем для каждой из стран. Составляются «дорожные карты» и рекомендации для каждой из стран на следующий период. Эти рекомендации предлагаются национальным правительствам для их адаптации к национальным программам действий.

5. По окончании периода реализации национальных программ (обычно раз в год) проводятся исследования и составляются отчеты по каждой из стран. Сравнительные отчеты предъявляются публично и распространяются через СМИ, что создает «общественный» контроль или контроль общественным мнением.

6. На основе полученных оценок снова вырабатываются «дорожные карты» для национальных программ, которые учитывают индивидуальное продвижение в рамках общей программы и общих целей.

Метод открытой координации:

- Реализует «мягкое» управление (через программный мониторинг), основанное не на санкциях, а на экспертных обзорах и описании лучших практик и публичности.
- Позволяет каждой стране решать свои наиболее актуальные проблемы и двигаться в соответствии с собственной спецификой, не унифицирует ситуацию и действия.
- Дает возможность широкого и открытого участия в формировании и осмыслении как направления движения, так и его итогов.

Каким образом возможно использование Метода открытой координации для управления развитием ВП и сближения стран-партнеров с европейским пространством? Для введения в практику ВП этого метода необходимо:

1. Разработать рамочные принципы и критерии для оценки приближения стран-партнеров к общеевропейскому пространству, которые могут служить инструментом оценки разворачивания программы в целом. Сегодня ВП в целом пока не имеет эффективной системы мониторинга и контроля взаимодействия стран-партнеров и ЕС, поэтому данная задача является актуальной для развития всей инициативы.

2. Легитимно закрепить процедуры экспертизы и оценки (составления страновых и сравнительных отчетов) продвижения стран-партнеров по каждой из платформ. Эти процедуры должны базироваться на обязательном включении экспертов гражданского общества (альтернативные отчеты) и параллельном или совместном оценивании национальными и внешними экспертами.

3. Выделить (в рамках заседаний четырех платформ) место и время для предъявления отчетов и выработанных рекомендаций (дорожных карт для каждой из стран).
4. Обеспечить возможность публичного предъявления и обсуждения отчетов, экспертных заключений и оценок продвижения в рамках ВП.

При разработке критериев оценки и формировании индикаторов продвижения должны быть одновременно учтены следующие контексты:

- социально-исторический контекст: система оценки должна опираться на глубокое знание актуального состояния процессов десоветизации и демократизации в странах-партнерах. Применение формализованных критериев, используемых для оценки развития стран, находящихся в иных социально-исторических условиях приводит к неадекватности понимания и оценки.
- региональный контекст: система оценки должна быть направлена на формирование нового европейского региона через задание общей системы индикаторов и коммуникацию в отношении методов и путей развития.
- общеевропейский контекст: система индикаторов и критериев должна быть согласована с общеевропейскими тенденциями и процессами.

Выполнение этих условий предполагает обязательное включение гражданского общества в разработку системы единых индикаторов продвижения программы ВП и его непосредственное участие в системе программного мониторинга. Только гражданское общество стран партнеров может удерживать все три контекста. Оно обладает знанием уникальных ситуаций своих стран, включено в рамках ФГО в коммуникацию в региональном контексте и имеет четкую про-европейскую направленность.

Таким образом, содержательная регулярная и систематическая работа ФГО должна строиться как программный мониторинг: формирование и предъявление в публичном пространстве и на площадках ВП общей картины продвижения всей программы на основе единых индикаторов. Через инициирование и включение в разработку системы оценки и мониторинга продвижения ВП гражданское общество сможет:

- включится в стратегическое управление развитием инициативы ВП, и соответственно управление процессами сближения с европейским пространством;
- усилить собственный потенциал не только в отношении влияния, но и через повышение компетентности в экспертизе и оценках, а также готовности к диалогу и взаимодействию по решению стратегических вопросов с другими субъектами.

Актуальные задачи и порядок действий

Шагом ближайшего развития для Форума гражданского общества является его инициативное включение в разработку системы индикаторов продвижения для каждой из тематических платформ и Восточного партнерства в целом. Данная задача требует:

- инициирования введения системы мониторинга и оценки программы ВП, включающей участие гражданского общества, по методу МОК;
- разработки предложений по критериям и индикаторам продвижения для каждой из тематических платформ и Восточного партнерства в целом с учетом специфики разворачивания процессов демократизации в каждой из стран;
- вынесения оценки прошедшему этапу реализации ВП с позиций гражданского общества на основании выдвинутых критериев и обозначения ближайших задач и приоритетных направлений;
- организационного дооформления регламента и процедур работы форума для полноценной реализации функции мониторинга и оценки.

Формирование полноценной системы стратегического планирования, контроля и мониторинга Восточного партнерства (в которую будет включено гражданское общество) требует длительного процесса согласования, лоббирования и коммуникации. Инициатива со стороны ФГО может стать первым и важным шагом на этом пути. Сегодня гражданское общество Беларуси и других стран-партнеров слабо и разрозненно и пока, очевидно, не готово к полному включению в программный мониторинг Восточного партнерства. Но только постановка амбициозных и перспективных целей позволит ему расти и укрепляться.

Водолажская Т., Егоров А.
Центр Европейской Трансформации
Агентство гуманитарных технологий

[i] Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи. – Париж, 28 февраля – 2 марта, 2005.
[ii] European Charter of Active Citizenship, May 2006 // http://www.activecitizenship.net/images/stories/DOCS/European%20charter/European_Charter_of_Active_Citizenship_Final.pdf
[iii] Open method of coordination // http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm